WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Asbestverwijderingsbesluit 2005 in verband met het invoeren van een verbod op het voorhanden hebben van asbesthoudend materiaal toegepast als dakbedekking en in verband met de taak van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten voor de bestuursrechtelijke handhaving

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van
nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 9.2.2.1, eerste lid, en 18.2b, derde lid, van de Wet milieubeheer en de artikelen 1a, eerste lid, en 92, eerste lid, van de Woningwet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Asbesverwijderingsbesluit 2005 wordt gewijzigd als volgt:

A

Paragraaf 4 komt te luiden:

§ 4. Asbesthoudende dakbedekking

Artikel 10
Met ingang van 1 januari 2024 is het verboden om asbesthoudend materiaal voorhanden te hebben toegepast als dakbedekking.

B

Paragraaf 5 komt te luiden:

§ 5. Bestuursrechtelijke handhaving

Artikel 11
1. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van dit besluit, voor zover dit betrekking heeft op handelingen met betrekking tot bouwwerken.
2. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten kunnen, gelet op de artikelen 1a, eerste lid, en 92, eerste lid, van de Woningwet, en artikel 7.21 van het Bouwbesluit 2012, ook voor het in artikel 10 genoemde tijdstip de eigenaar van asbesthoudende dakbedekking gelasten deze te verwijderen, als deze een gevaar oplevert voor de gezondheid of de veiligheid.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing ten aanzien van bouwwerken waarvoor Onze Minister het bevoegd gezag is met betrekking tot een omgevingsvergunning voor het bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

ARTIKEL II
De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met dit besluit wordt het Asbestverwijderingsbesluit 2005 (hierna: Avb) gewijzigd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om met ingang van 1 januari 2024 een algeheel verbod in te voeren op het voorhanden hebben van asbesthoudende daken (hierna te noemen: verbod op asbestdaken). Dit voornemen is neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 7 september 2012[1]. Het verbod heeft tot doel mens en milieu tegen de gevaren van blootstelling aan asbest te beschermen. Door verwering van het asbesthoudend materiaal waarvan daken zijn gemaakt, vindt er verspreiding plaats van asbestvezels naar het milieu. Dit vormt een gevaar voor de gezondheid van mensen. Daarnaast wordt met deze wijziging van het Avb uitvoering gegeven aan de in artikel 18.2b, derde lid, van de Wet milieubeheer geboden mogelijkheid om in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van daarbij aan te geven regels bij burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten in plaats van bij de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de Minister van I en M) te leggen[2]. Het Avb zal - als het gaat om sloop- en verbouwwerkzaamheden - door de gemeenten en in voorkomend geval door gedeputeerde staten worden gehandhaafd. De handhaving van het Avb hangt nauw samen met de gemeentelijke bevoegdheid tot handhaving van sloopwerkzaamheden op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Reeds van oudsher wordt door de gemeenten op elementen van het Avb gehandhaafd in het kader van sloopvergunningen. Voorts hangt de handhaving van het Avb in incidentele gevallen samen met de handhaving door gedeputeerde staten als bevoegd gezag voor bepaalde bedrijven.

2. Aanleiding en noodzaak

De Gezondheidsraad heeft in zijn advies van 3 juni 2010 geconstateerd dat de gevaren van asbest in het milieu voor de gezondheid groter zijn dan eerder werd gedacht[3]. Het risico dat asbest mesothelioom of longkanker veroorzaakt is 20 tot 40 keer groter dan in het verleden, op basis van WHO studies, werd gedacht. In de kabinetsreactie op het rapport van de Gezondheidsraad is daarom aangegeven dat het asbestbeleid er via maximaal bronbeleid op gericht zal zijn om de concentraties van asbest in de leefomgeving te verlagen tot aan het niveau van het verwaarloosbaar risiconiveau[4]. Asbest is een gevaarlijke stof. Niet voor niets is het toepassen van asbest zowel op grond van nationale regelgeving (sinds 1 juli 1993) als op grond van Europese regelgeving al geruime tijd

[1] Kamerstukken II 2011/12, 25 834, nr. 76.

[2] Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Stb. 2013, 144) in verband met het doorvoeren van enkele noodzakelijke reparaties en andere kleine wijzigingen, Stb. 2014, 302.

[3] Advies van 3 juni 2010, “Asbest: Risico’s van milieu- en beroepsmatige blootstelling”.

[4] Kamerstukken II, 2010/11, 25 834, nr. 58, blz. 3.

verboden[5]. Ondanks dit verbod is asbest nog in vele toepassingen - al dan niet rechtmatig - aanwezig[6]. Asbest is in het verleden verwerkt in bouwmateriaal en is nog in veel bouwwerken aanwezig. Asbest levert vooral gevaar op bij het bewerken en verwijderen van asbesthoudend materiaal, waarbij asbestvezels die eerst veilig (hechtgebonden) in dit materiaal vastzaten, vrij kunnen komen en gevaar opleveren. Ditzelfde gevaar doet zich voor bij langdurige blootstelling van asbesthoudend materiaal aan weersinvloeden. Het verbod op asbestdaken is een middel om de hoeveelheid asbest in de leefomgeving te verminderen. Verweerde asbestdaken - vrijwel alle asbestdaken in Nederland zijn matig tot ernstig verweerd - leveren een bijdrage aan de gestage emissie van asbestvezels in het milieu[7]. Deze daken worden echter niet altijd vervangen, omdat de functie van het dak door verwering niet direct wordt aangetast en het vrijkomen van asbestvezels met het blote oog niet zichtbaar is. Een verweerd asbestdak kan daardoor lange tijd een bron van milieuvervuiling zijn en gevaar opleveren voor de gezondheid van mensen. Naast asbestwegen (de meeste zijn inmiddels gesaneerd) vormen asbestdaken de belangrijkste bron van emissie van asbestvezels naar het milieu[8]. Het is van groot belang te voorkomen dat het asbest zich in de leefomgeving gaat verspreiden, waardoor de gezondheidsrisico's toenemen. Ook bij brand, storm of door het instorten van bouwvallige bouwwerken (bijv. oude stallen of schuren) kunnen asbestvezels vrijkomen. Per jaar sterven er in Nederland naar schatting ongeveer 1000 mensen als gevolg van de, meestal beroepsmatige, blootstelling aan asbest[9]. Gelet op de gevaren van asbest is ook vanuit de Tweede Kamer herhaaldelijk aangedrongen op een streng asbestbeleid en een goede handhaving van de naleving van de asbestregelgeving.

Met het verstrijken van de tijd raakt elk asbestdak op den duur verweerd. Op enig moment zal er vanuit kunnen worden gegaan dat een verweerd asbestdak een (dreigend) gevaar oplevert voor de leefomgeving, ook zonder dat er eerst een deskundigenonderzoek nodig is om dit vast te stellen. Om duidelijkheid te verschaffen over het moment waarop een asbestdak in ieder geval wordt geacht gevaar op te leveren voor de omgeving, is in dit besluit het verbod op asbestdaken gekoppeld aan een termijn. De ingangsdatum van het verbod is bepaald op 1 januari 2024, om aldus zeker te stellen dat alle verweerde asbestdaken op termijn ook daadwerkelijk worden vervangen.

De keuze voor het jaar 2024 voor de invoering van het verbod wordt in de eerdergenoemde brief van 7 september 2012 aan de Tweede Kamer (zie paragraaf 1. Inleiding) als volgt gemotiveerd: "*Omdat zowel de kosten per m² als de gezondheidsrisico's*

---

[5] Zie verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEU 2007, L 136). Bijlage XVII, entry 6 (Asbestvezels) van deze Reach-verordening kent een verbod op voorwerpen die asbestvezels bevatten, voor zover die geïnstalleerd en/of in bedrijf zijn op of na 1 januari 2005.

[6] Op grond van de Reach-verordening blijft het gebruik van voorwerpen die asbestvezels bevatten, die reeds geïnstalleerd en/of in bedrijf waren vóór 1 januari 2005 toegelaten, totdat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. Het Productenbesluit asbest kent een vergelijkbare uitzondering (art. 5, onder a).

[7] TNO-rapport "Oriënterend onderzoek naar de verspreiding van asbestvezels in het milieu vanuit verweerde asbestcement daken", 28 november 2007.

[8] Zie ook het gezamenlijk rapport van TNO en RIVM "Praktische consequenties van het advies van de Gezondheidsraad inzake asbest 2010", 10 augustus 2010 (Kamerstukken II, 2010/11, 25 834, nr. 57).

[9] Deze informatie komt van het Instituut Asbestslachtoffers, www.ias.nl.

toenemen met de ouderdom van asbest, en in het licht van genoemde stimulering van het verwijderen van asbest onder meer door de combinatie met het plaatsen van zonnepanelen, bepaal ik mijn keuze op een verbod op asbestdaken en asbestgevelbekleding op het jaar 2024. Dat jaar ligt 30 jaar na inwerkingtreding van het verbod van 1994 om asbest toe te passen en ruim 50 jaar na de piek in de 70-er jaren van het plaatsen van asbestdaken. De totale economische levensduur van asbestdaken en gevelbekleding bedraagt, afhankelijk van de sector, 30 tot 50 jaar."

Er is voor gekozen om in dit besluit geen asbesthoudende materialen toegepast als gevelbekleding te verbieden. Uit een inventarisatie uit 2012 blijkt dat asbesthoudende gevelbekleding niet alleen veel minder vaak voorkomt, maar in het algemeen ook veel minder verweerd is dan asbestdaken. Asbesthoudende gevelbekleding is meestal anders van vorm, harder en voorzien van een beschermingslaag. Bovendien zorgt de wijze van toepassing ervoor dat gevelbekleding minder blootstaat aan het weer. Voor de incidentele gevallen waarin ook gevelbekleding ernstig is verweerd en verontreiniging van het milieu met asbestvezels veroorzaakt, kan de gemeente verwijdering gelasten op grond van de Woningwet of het Bouwbesluit 2012. De mate van verwering van asbesthoudende gevelbekleding is in het algemeen evenwel niet zodanig dat dit een algeheel verbod per 2024 rechtvaardigt. Asbesthoudende gevelbekleding is daarom buiten de reikwijdte van het verbod gelaten.

In 2012 is een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) uitgevoerd naar het versneld verwijderen van asbestdaken en gevelpanelen[10]. Deze MKBA is aangekondigd in de eerdergenoemde kabinetsreactie op het rapport van de Gezondheidsraad. De belangrijkste conclusie van deze analyse was dat op basis van de toenmalige inzichten de kosten van een verbod per 2024 € 1,6 miljard bedragen ten opzichte van een (grotendeels) autonome vervanging tot 2044. Dit bedrag is berekend door de kosten van vervroegde vervanging te verminderen met de baten. De berekende baten betreffen vooral de lagere opruimingskosten na calamiteiten met asbestdaken. De MKBA kent een aantal onzekerheden, met name over de kosten en baten van de gezondheidsrisico's. In deze systematiek zijn de baten voor de samenleving in de vorm van vermeden asbestslachtoffers beperkt. Begin 2015 is een actualisatie uitgevoerd van de MKBA. De kosten voor het plaatsen van een nieuw dak zijn gedaald en uit recente inzichten blijkt dat ongeveer 15% van de asbestdaken niet wordt vervangen (deze gebouwen worden gesloopt). Verder zijn bij de actualisatie de asbesthoudende gevelpanelen buiten beschouwing gelaten, deze worden immers niet verboden. Op basis van de huidige inzichten bedragen de kosten van een verbod per 2024 €882 miljoen ten opzichte van een (grotendeels) autonome vervanging tot 2044.

Bij de hoogte van het bedrag van de kosten van een verbod per 2024, genoemd in de MKBA, wordt geen rekening gehouden met het feit dat daken voor het einde van hun economische levensduur, op grond van hun verweerde toestand, op basis van de huidige regelgeving (zorgplicht in Woningwet en Bouwbesluit) al vervangen zouden moeten worden. De kosten die met de verwijdering van die daken gemoeid zijn, kunnen niet worden toegerekend aan het onderhavige besluit.

Op dit moment is er nog ongeveer 120 miljoen m² asbestdaken (en asbestgevelbekleding) aanwezig, waarvan 75% in de agrarische sector. Per jaar wordt ongeveer 4 miljoen m² van

[10] Rapport van Ecorys "MKBA asbesthoudende (golfplaten) daken en –gevelpanelen".

deze daken verwijderd. Met een voortzetting van dit tempo duurt het verwijderen en vervangen van de gehele oppervlakte asbestdaken tot 2044. Zonder verbodsbepaling is het daarbij aannemelijk dat er ook na 2044 nog verweerde asbestdaken zullen resteren die asbestvezels in het milieu verspreiden. Vanwege de met de ouderdom van asbestdaken toenemende gezondheidsrisico's is besloten tot versneld verwijderen: het verbod wordt ingevoerd per 2024. Om te bereiken dat op 1 januari 2024 ook daadwerkelijk alle aanwezige asbestdaken zullen zijn verwijderd, is nodig dat tussen 2014 en 2024 gemiddeld 12 miljoen m² asbestdaken per jaar wordt verwijderd.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Het voorstel regelt twee onderwerpen, te weten:
(A) de invoering van een verbod op asbestdaken per 1 januari 2024 (artikel 10); en
(B) het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van het Avb voor wat betreft bouwwerken van de Minister van I en M naar burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten (artikel 11). Deze verantwoordelijkheid lag reeds eerder bij de gemeenten in het kader van de handhaving van sloopvergunningen.
Hieronder worden deze onderwerpen nader toegelicht.

A. Verbod asbestdaken (wijziging van artikel 10 Asbestverwijderingsbesluit 2005)

Per 1 januari 2024 wordt het voor zowel particulieren als bedrijven verboden om asbesthoudend materiaal voorhanden te hebben toegepast als dakbedekking. Dit verbod heeft tot doel te bewerkstelligen dat alle asbestdaken voor 2024 zijn verwijderd. Met het begrip "voorhanden hebben" wordt niet bedoeld het bedrijfsmatig toepassen van asbesthoudende dakbedekking (dat is reeds sinds 1 juli 1993 verboden), maar de daadwerkelijke aanwezigheid (beschikbaarheid) van asbesthoudend materiaal toegepast als dakbedekking.

Het Avb bevat algemene regels voor het verwijderen van asbest door particulieren en opdrachtgevers. Daarbij hoort het onderzoeken van de aanwezigheid van asbest in bouwwerken en objecten voorafgaand aan sloopwerkzaamheden. Het ligt daarom in de rede om het verbod op het voorhanden hebben van asbestdaken in het Avb op te nemen. Het verbod is gebaseerd op artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wm. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zullen ontstaan, regels te stellen met betrekking tot onder meer het voorhanden hebben van deze stoffen. Ook de EU-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (hierna: Reach-verordening) biedt de lidstaten de mogelijkheid om ten behoeve van de volksgezondheid beperkingen te stellen aan het gebruik van voorwerpen die asbestvezels bevatten (zie paragraaf 4. Verhouding tot bestaande regelgeving).

Het verbod ziet uitsluitend op asbesthoudende toepassingen in daken die in contact staan met de buitenlucht (bijvoorbeeld dakbedekking van asbestgolfplaten en dakleien met asbest), en door verwering zorgen voor verspreiding van asbestvezels naar de leefomgeving. Het gaat dus niet om asbesthoudende toepassingen *in* gebouwen, zoals asbesthoudende isolatie en asbesthoudend dakbeschot, waarvoor op grond van het Avb een inventarisatieplicht en zorgvuldige verwijderingsplicht bij verbouwing en sloop geldt.

Indien na 1 januari 2024 nog asbesthoudend materiaal voorhanden is dat toegepast is als dakbedekking zal het verbod bestuursrechtelijk worden gehandhaafd met toepassing van artikel 11 (zie hierna onder B).

B. Handhavend optreden door burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten (wijziging van artikel 11 Asbestverwijderingsbesluit 2005)
De handhaving van het Avb hangt nauw samen met de gemeentelijke bevoegdheid tot handhaving van sloopwerkzaamheden op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Reeds van oudsher wordt door de gemeenten op elementen van het Avb gehandhaafd in het kader van sloopvergunningen. Ingevolge artikel 18.2b, eerste lid, van de Wm heeft de Minister van I en M tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde krachtens onder meer titel 9.2 van de Wm. Aangezien het Avb berust op artikel 9.2.2.1 van de Wm, is de Minister van I en M formeel verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van dit besluit, waaronder de regels met betrekking tot het slopen van bouwwerken waarin asbest aanwezig is of waaruit asbest wordt verwijderd. Daarnaast gelden voor het slopen van bouwwerken de regels uit het Bouwbesluit 2012, waaronder het verbod om een bouwwerk zonder of in afwijking van een sloopmelding te slopen indien daarbij asbest wordt verwijderd en de verplichting om bij deze melding een asbestinventarisatierapport te verstrekken (artikel 1.26 van het Bouwbesluit). Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de regels inzake bouwen en slopen op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 is de gemeente het bevoegd gezag. Vanwege de sterke samenhang van de regels in het Avb met de slooppregels in het Bouwbesluit 2012, is het van belang om de bestuursrechtelijke handhaving in één hand te hebben, in dit geval de gemeente als bevoegd gezag. Het concentreren van de bevoegdheid tot handhaving van asbestverwijdering en sloopwerkzaamheden in bouwwerken bij de gemeente bevordert een efficiënte en gecoördineerde handhaving. Artikel 18.2b, derde lid, van de Wm biedt de grondslag om in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 9.2.2.1 van de Wm de verantwoordelijkheid van daarbij aan te geven regels bij gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders in plaats van de Minister van I en M te leggen. Gedeputeerde staten worden, als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van het Avb, voor zover dit betrekking heeft op handelingen met betrekking tot bouwwerken, bij een deel van de Brzo-inrichtingen en een deel van de IPPC-inrichtingen[11]. Met dit besluit wordt hieraan uitvoering gegeven. Ter voorkoming van eventuele misverstanden is in het derde lid van artikel 11 verduidelijkt dat de Minister van I en M bevoegd blijft voor de bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van bouwwerken van inrichtingen waarvoor hij bevoegd gezag is op grond van de Wabo. Dit zijn onder meer inrichtingen die zijn aangewezen als vergunningplichtig in categorie 29 van bijlage I, onderdeel C, van het Besluit omgevingsrecht zoals vlootbases en vliegbases die in hoofdzaak worden gebruikt door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht. Voor meer informatie over de achtergronden van de keuze van de regering om de bestuursrechtelijke handhaving van de regelgeving over vuurwerk en

[11] Dit zijn de provinciale Brzo-bedrijven en de IPPC-inrichtingen. Brzo-bedrijven zijn bedrijven waarvoor het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is. IPPC-inrichtingen zijn installaties die zijn aangewezen in de bijlage bij de Richtlijn industriële emissies.

asbestverwijdering bij mede-overheden te leggen, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de desbetreffende wijziging van de Wm[12].
Dit besluit regelt in artikel 11 dat burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten tot taak krijgen zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het Avb, voor zover dit betrekking heeft op bouwwerken. Het gaat om het handhaven van verplichtingen inzake de volgende handelingen: (i) het geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen van bouwwerken indien in die bouwwerken asbest of een asbesthoudend product is verwerkt of redelijkerwijs kan zijn verwerkt; (ii) het verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit bouwwerken; en (iii) het opruimen van asbest dat of asbesthoudende producten die ten gevolge van een incident is of zijn vrijgekomen. Het overdragen van deze verantwoordelijkheid aan de mede-overheden met betrekking tot bouwwerken laat de bevoegdheid van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de regels in het Avb die betrekking hebben op objecten (dit zijn geen bouwwerken[13]) te handhaven onverlet.
Naast de taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het Avb, waaronder de bestuursrechtelijke handhaving van het verbod op asbestdaken, blijven burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten in het kader van hun bouw- en woningtoezicht de mogelijkheid houden om bestuursrechtelijk op de zorgplichtbepalingen van artikel 1a van de Woningwet en artikel 7.21 van het Bouwbesluit 2012 te handhaven. De Woningwet en het Bouwbesluit 2012 kennen een zorgplicht die met zich meebrengt dat eigenaren van een asbestdak (of van asbesthoudende gevelbekleding) de gezondheid of de veiligheid niet in gevaar mogen brengen. Hierbij kan worden gedacht aan verweerde of beschadigde daken. Op grond van deze zorgplicht kunnen gemeenten eigenaren van asbestdaken aanschrijven om hun asbestdak te verwijderen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat zo'n aanschrijving in rechte stand kan houden[14].
Voor het tijdig bereiken van het doel van dit besluit – het verwijderen van asbestdaken – is het wenselijk dat de gemeenten in de periode tot 2024 onverkort hun huidige handhavingsbevoegdheid blijven inzetten. Dit is verduidelijkt in artikel 11, tweede lid, van het besluit. Het expliciteren van deze bevoegdheid heeft tot doel te onderstrepen dat het voorkomen van de verontreiniging van het milieu door verweerde asbestdaken ook vóór 2024 de norm is. Bovendien zal de dreiging van bestuursrechtelijke maatregelen (besluit tot toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom) voor sommige eigenaren een aansporing zijn om niet tot 2024 te wachten met het verwijderen of laten verwijderen (indien de oppervlakte van het asbestdak meer dan 35 m^2 bedraagt) van zijn of haar verweerde asbestdak. In situaties van ernstige gevaarzetting zal de zorgplichtbepaling overigens ook strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd (door het Openbaar Ministerie), aangezien overtreding van artikel 1a van de Woningwet in de Wet op de economische delicten is aangemerkt als een economisch delict. Tot slot zullen eigenaren die hun gebouw (woning of ander bouwwerk) willen verkopen er verstandig aan doen om hun asbestdak vóór 2024 te (laten) verwijderen, omdat de aanwezigheid van

[12] Kamerstukken II 2013/14, 33 919, nr. 3, blz. 14-15. Zie voetnoot 2.
[13] Artikel 1, onderdeel d, van het Avb geeft de volgende omschrijving van het begrip object: constructie, installatie, apparaat of transportmiddel, niet zijnde een bouwwerk.
[14] Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 september 2011, zaaknummer 201102170/1/H1.

asbest bij verkoop als een verborgen gebrek kan worden gezien. De koper kan zich jegens de verkoper op dit gebrek beroepen. Met het verbod in het vooruitzicht zal een gebouw met een asbestdak naar verwachting moeilijker te verkopen zijn dan op dit moment het geval is.

4. Verhouding tot bestaande regelgeving

De Reach-verordening bevat een algemeen verbod op asbest, met uitzondering van asbest dat vóór 2005 legaal is toegepast. Deze verordening bepaalt dat het gebruik van voorwerpen die bepaalde asbestvezels (crocidoliet, amosiet, anthofyliet, actinoliet, tremoliet, chrysotiel) bevatten, die reeds geïnstalleerd dan wel in bedrijf waren vóór 1 januari 2005 blijft toegelaten, totdat deze worden verwijderd of aan (fysieke) vervanging toe zijn. De lidstaten mogen echter om redenen van gezondheidsbescherming het gebruik van dergelijke voorwerpen verbieden vóórdat deze worden verwijderd of aan vervanging toe zijn. Van deze mogelijkheid in de Reach-verordening wordt met dit besluit, dat voorziet in een algeheel verbod op het voorhanden hebben van asbestdaken, gebruik gemaakt. Het onderhavige besluit is daarmee een nationale keuze welke niet uit EU-verplichtingen voortvloeit.

Het Productenbesluit asbest kent in artikel 4 (juncto artikel 5, onder a) eveneens een verbod om asbest of asbesthoudende producten te vervaardigen, in Nederland in te voeren, voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen, toe te passen of te bewerken, met uitzondering van asbest dat voor de datum van inwerkingtreding van het Productenbesluit (8 maart 2005) rechtmatig op de markt is gebracht of toegepast. Met de komst van de Reach-verordening, die rechtstreekse werking heeft binnen de Europese Unie, is deze bepaling echter grotendeels achterhaald. De noodzakelijke herziening van het Productenbesluit asbest zal bij de stelselherziening inzake de Omgevingswet worden betrokken.

Het verbod op asbestdaken wordt gebaseerd op artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wm. Hoofdstuk 9 van deze wet zal te zijner tijd in het kader van de stelselherziening inzake de Omgevingswet worden geïntegreerd. Bij het opstellen van een nieuw stelsel van uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet, zullen ook het Avb en het Bouwbesluit 2012 worden meegenomen.

5. Uitvoering en handhaving

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn over het voorstel geconsulteerd op grond van de Code Interbestuurlijke verhoudingen. De VNG en IPO hebben in hun reactie aangegeven het verbieden van asbestdaken te steunen. Gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet vragen het IPO en de VNG zich wel af wat de financiële gevolgen van de handhavingstaak zullen zijn voor de gemeenten.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt. De handhavingslasten voor gemeenten en provincies als gevolg van dit besluit zullen naar verwachting laag blijven, aangezien wordt ingezet op de stimulering van de verwijdering van alle asbestdaken vóór 2024. Het verwijderen van asbestdaken wordt door diverse maatschappelijke initiatieven gestimuleerd, onder meer door het programma agro-asbestveilig, waartoe LTO het initiatief heeft genomen en waaraan het Ministerie van I en M een (financiële) bijdrage levert. Het voornemen is dit programma krachtig voort te zetten, waarbij ook gemeenten

en provincies worden betrokken om een rol te spelen in het stimuleren van het verwijderen van asbestdaken. Gemeenten (en in voorkomend geval provincies) zien nu al toe op de naleving van de regels bij sloopwerkzaamheden en zijn bevoegd te handhaven op verweerde daken die een gevaar zijn voor de leefomgeving. In 2024 zal een groot aantal daken verweerd zijn en het handhaven op die daken is geen rechtstreeks gevolg van dit besluit. Vanaf 2024 ligt er mogelijk een opgave voor gemeenten (omgevingsdiensten) en provincies om te handhaven op asbestdaken. De omvang van deze opgave is niet bekend, ingezet wordt immers op het verwijderen van de asbestdaken voor 2024. Gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet zal in de aanloop naar het van kracht worden van het verbod op asbestdaken in kaart worden gebracht welke de financiële gevolgen voor de provincies en gemeenten zijn. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de kosten die gemeenten moeten maken vanuit andere wettelijke taken dan handhaving, vanwege dit verbod. Pas in 2024 hoeven gemeenten hun mogelijke nieuwe handhavingstaak op te pakken. Het concentreren van de bevoegdheid tot handhaving van asbestverwijdering en sloopwerkzaamheden in bouwwerken bij het bevoegd gezag ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, bevordert een efficiënte en gecoördineerde handhaving.
Het IPO ziet graag een bredere definitie van dakbedekking en stelt voor dat daaraan ook gevelbeplating, uitsluitend in de vorm van (onbewerkte) asbestcementplaten, wordt toegevoegd. Erkend wordt dat het voor de hand ligt om bij het vervangen van een asbestdak ook eventuele gevelplaten mee te nemen. Onder verwijzing wat hierover aan het slot van paragraaf 2 is vermeld, wordt deze suggestie echter niet overgenomen.
Het IPO hecht groot belang aan het beter uitvoerbaar maken van het toezicht en de handhaving. Bij asbestverwijdering zijn verschillende toezichthoudende partijen betrokken. Het IPO adviseert om in het Avb duidelijk te beschrijven hoe de toezichtstaak van de verschillende partijen zich onderling verhoudt en stelt tevens voor om daaraan de gewenste verplichting tot samenwerking en het belang van het uitwisselen van feitelijke informatie tussen genoemde partijen toe te voegen. Opgemerkt wordt dat het belang van uitvoerbare handhaving en goede samenwerking tussen toezichthouders wordt onderkend. Het Avb is echter niet de geëigende plaats om de gewenste samenwerking te beschrijven of af te dwingen, temeer omdat het toezichthouders betreft die niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenM vallen. Het versterken van de uitvoering en handhaving en de samenwerking daarbij past wel in het gezamenlijke proces om te komen tot omgevingsdiensten. Op operationeel niveau wordt op steeds meer plekken goede uitvoering gegeven aan de gewenste ketenhandhaving.
Het IPO constateert dat er in de praktijk nog regelmatig sprake is van het bewust bewerken en opnieuw toepassen van asbest, terwijl dit volgens het Productenbesluit asbest niet is toegestaan. Het IPO suggereert daarom om in het Avb te verwijzen naar de betreffende bepaling uit het Productenbesluit zodat duidelijk wordt dat deze handelingen, ook in het licht van het verbod op asbestdaken, niet zijn toegestaan. In reactie hierop kan worden aangegeven dat de toelichting bij dit besluit reeds wordt verwezen naar de samenhang met het Productenbesluit. Bij de stimulering van het verwijderen van asbestdaken en in de communicatie over het verbod op asbestdaken zal tevens aandacht worden besteed aan dit aangelegen punt.
Voorts heeft het IPO verzocht om in artikel 10, tweede lid (thans artikel 11, tweede lid) van het besluit, naast de artikelen 1a en 92 van de Woningwet ook artikel 7.21 van het

Bouwbesluit 2012 toe te voegen, om aldus de sterkste basis voor handhaving te creëren. Deze suggestie is overgenomen. Daarnaast heeft het IPO vragen gesteld over de reikwijdte van het verbod op asbestdaken. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld. Verduidelijkt is onder meer dat onder het verbod bijvoorbeeld asbesthoudende golfplaten en dakleien met asbest vallen. Het IPO plaatst ook kanttekeningen bij artikel 10, tweede lid (thans artikel 11, tweede lid), waarin stond dat het bevoegd gezag “op basis van de mate van verwering” de eigenaar van een asbestdak voor 2024 kan gelasten de dakbedekking te (laten) verwijderen. Het IPO verwacht dat de formulering “de mate van verwering” tot veel juridische procedures zou leiden, indien niet nader zou worden geconcretiseerd op welke wijze de mate van verwering vastgesteld kan worden. Deze opmerking heeft geleid tot herformulering van het artikel, waarbij aansluiting is gezocht bij de formulering van de zorgplichtbepalingen in de Woningwet en het Bouwbesluit 2012. Tot slot is in de toelichting verduidelijkt dat onder het “verwijderen van dakbedekking” in artikel 11, tweede lid, ook het laten verwijderen van dakbedekking wordt begrepen.
Aangezien de handhaving ten aanzien van bouwwerken in dit voorstel volledig bij gemeenten en provincies wordt belegd, is een formele toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) door de ILT niet nodig. De ILT is wel informeel geconsulteerd. De ILT heeft onder meer verzocht om in de toelichting te verduidelijken dat de eisen die het Avb stelt aan een zorgvuldige asbestverwijdering niet alleen gelden in situaties waarbij daadwerkelijk asbest aanwezig is, maar ook indien redelijkerwijs bekend kan zijn dat er asbest aanwezig is. Deze opmerking is in de toelichting verwerkt.

6. Gevolgen

Gevolgen voor burgers en bedrijven

In paragraaf 4.2 van de eerdergenoemde MKBA is een berekening gemaakt van de administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers en bedrijven die het gevolg zijn van het verbod op asbestdaken.
Er zijn administratieve lasten verbonden aan de (sloop)melding, maar deze zijn in de MKBA-analyse als verwaarloosbaar beschouwd. Voordat asbest verwijderd mag worden, dient de eigenaar te beschikken over een (sloop)melding. Voorheen was dit een (sloop)vergunning. De vergunningen zijn per 1 april 2012 omgezet in een melding. De kosten voor het aanvragen van een vergunning bedroegen ca. € 75 per opstal. Deze kosten zijn nu niet meer van toepassing.
Het verbod op asbestdaken brengt nalevingskosten met zich mee. Dit betreft met name de kosten van een asbestinventarisatie en de kosten voor het laten verwijderen van het asbestdak door een gecertificeerd bedrijf. Eigenaren van asbestdaken, burgers en bedrijven, dragen zelf de kosten voor het slopen of vervangen van hun dak. Het streven is om voor 2024 alle asbestdaken te saneren. De maatschappelijke kosten hiervan zijn becijferd op €882 miljoen.
De aanwezigheid van asbest kan als een verborgen gebrek worden gezien bij de verkoop van een woning of bedrijfsgebouw. Het is de verantwoordelijkheid van de koper om alert te zijn op asbest(daken) en mogelijke confrontatie met onverwachte kosten van asbestverwijdering.

Gevolgen voor sloop- en asbestverwijderingsbedrijven

De omzet uit asbestverwijdering zal in de periode 2016

tot en met 2019 met gemiddeld 7% per jaar toenemen, zo blijkt uit cijfers die in juli 2014 door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) zijn gepubliceerd. De omzet uit asbestverwijdering komt in 2019 uit op € 615 miljoen. Voor de saneringscapaciteit zal dit naar verwachting echter geen problemen opleveren. Een aanzienlijk deel van de sloop- en asbestverwijderingsbedrijven heeft aangegeven zich in de toekomst meer op asbestverwijdering te willen richten. Bovendien kunnen werknemers in relatief korte tijd worden opgeleid tot Deskundig Asbest Verwijderaar.

Gevolgen voor stortplaatsen

Bij een sanering voor 2024 van alle asbestdaken neemt de druk op de stortplaatsen toe. Naar schatting zal de versnelde sanering 5 tot 6 % van de jaarlijkse stortcapaciteit in beslag nemen. Rijkswaterstaat monitort de jaarlijkse stort van asbest en zal zo nodig adviseren over het uitbreiden van de stortcapaciteit.

Gevolgen voor het milieu

De invoering van een verbod op asbestdaken per 1 januari 2024 heeft ten doel emissies van asbestvezels naar het milieu te voorkomen. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een betere bescherming van mens en milieu tegen de gevaren van blootstelling aan asbest.

7. Notificatie

Aangezien artikel 10 mogelijk technische voorschriften bevat, is het ontwerpbesluit op … [datum] gemeld bij de Europese Commissie (notificatienummer ….) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

Naar aanleiding van de reacties wordt het volgende opgemerkt… P.M.

8. Reacties naar aanleiding van de voorpublicatie

Het ontwerpbesluit is, conform artikel 21.6, vierde lid, van de Wm, aan de Staten-Generaal gezonden en in de Staatscourant bekendgemaakt.

Naar aanleiding van de voorpublicatie zijn binnen de gestelde termijn zienswijzen ontvangen van …. P.M.

Het besluit is, conform artikel 21. 6, vijfde lid van de Wm, na vaststelling gezonden aan de Staten-Generaal.

9. Inwerkingtreding
Het besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
Aangezien het besluit relevant is voor medeoverheden geldt er een VVM-termijn van drie in plaats van twee maanden.

Het besluit wordt minimiaal drie maanden voor de inwerkingtreding bekendgemaakt..

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld